



WOJEWODA ŚLĄSKI

NPII.4131.1.510.2019

Katowice, dnia 14 sierpnia 2019 r.

Rada Miasta Gliwice

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Na podstawie art. 91 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr VII/139/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 lipca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu „RODZINA 3+” - w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1832 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice dokonała zmiany uchwały Nr XXVI/502/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 25 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu „RODZINA 3+”. Uchwała ta została podjęta w oparciu o przepis art. 7 ust. 1 pkt 16 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 z późn. zm.).

Należy zaznaczyć, iż z dniem 1 stycznia 2015 roku weszła w życie ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, w której przepisem art. 27 ust. 1 ustawodawca przyznał radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa kompetencję do uchwalenia samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Na mocy nowej ustawy organy stanowiące wprost zostały wyposażone w prawo stanowienia programów wsparcia rodzin wielodzietnych. Tym samym wszelkie działania tych organów w powyższym zakresie od chwili wejścia w życie ustawy, powinny być oparte na nowej podstawie prawnej, zwłaszcza że ta wprowadziła wymogi co do zakresu przedmiotowego nowych regulacji programowych. Skoro zaś ustawa o Karcie Dużej Rodziny nie przewidziała żadnych przepisów przejściowych zachowujących w mocy dotychczas wydane programy, to wszelkie ich zmiany, jako że dokonywane są na podstawie nieaktualnych upoważnień ustawowych, są niedopuszczalne.

W konsekwencji tego należy uznać, że uchwała Nr VII/139/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 lipca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu

„RODZINA 3+” – jako akt wydany na podstawie nie mających zastosowania w sprawie przepisów ustawy istotnie narusza prawo.

Organ nadzoru podkreśla, iż jedną z podstawowych zasad działania organów administracji publicznej jest zasada praworządności, to jest działania tych organów na podstawie i w granicach prawa. Jest to zasada rangi konstytucyjnej (art. 7 Konstytucji RP), z której wynika w szczególności zakaz domniemywania kompetencji organu władzy publicznej, a tym samym nakaz by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej. Organ władzy publicznej ma obowiązek wykazać istnienie normy kompetencyjnej, uprawniającej go do działania, niedopuszczalne jest bowiem poprzestawanie tylko na stwierdzeniu braku zakazu takiego działania w normach zawierających jego kompetencje ogólne (postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt WK 22/04, OSNKW 2005, nr 3, poz. 29). Oznacza to, że w państwie praworządnym wszelka działalność władcza wymaga podstaw prawnych, tzn. legitymacji w prawnie nadanym upoważnieniu do działania. Sposób wykorzystywania kompetencji przez organy państwowe nie jest wyrazem arbitralności ich działania, lecz wynikiem realizacji przekazanych im uprawnień. Działania wykraczające poza ramy tych uprawnień są pozbawione legitymacji. Nie ma tu więc pola dla swobody w działalności organu władzy publicznej. Każde przekroczenie granic określonych przez Konstytucję, pozbawia taki organ legitymacji działania (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 57). W doktrynie zasadnie podkreśla się, że w państwie przyjmującym zasadę państwa prawnego kompetencje organów państwowych powinny wyraźnie wynikać z obowiązujących przepisów i nie można ich domniemywać lub tworzyć za pomocą wykładni. W państwie prawa nie jest dopuszczalne uzurpowanie sobie przez jakikolwiek organ kompetencji nieprzyznanych mu wyraźnie w normie prawnej [por. B. Banaszak, *Proceduralne i materialnoprawne normy konstytucji (w:) J. Trzciniński (red.), Charakter i struktura norm konstytucji*, Warszawa 1997, s. 121] (*por. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 7 listopada 2013 r. sygn. akt III SA/Gd 583/13, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*).

W tej sytuacji jedynym prawidłowym zabiegiem legislacyjnym Rady Miasta Gliwice będzie przyjęcie nowego programu, w oparciu o nową podstawę prawną. W toku postępowania nadzorczego Zastępca Prezydenta Miasta Gliwice pismem z 12 dnia sierpnia 2019 r. nr ZD.8124.1.2019 poinformował, że na sesję Rady Miasta planowaną na 9 września br. przedstawiony zostanie stosowny projekt uchwały w tej sprawie.

Pozostawienie w obrocie prawnym kwestionowanej uchwały jest niemożliwe również z uwagi na aspekt formalnoprawny. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 27 ust. 1 i ust. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny stanowi akt prawa miejscowego, a zatem podlega rygorom art. 88 Konstytucji RP i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U z 2019 r. poz. 1461) . Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, Rada nie nadała uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z § 3 uchwały „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. W związku z powyższym uchwała Rady Miasta Gliwice w sposób rażąco narusza przepisy prawa określające zasady nabywania mocy obowiązującej przez akty prawa miejscowego.

Mając powyższe na uwadze, stwierdzenie nieważności uchwały Nr VII/139/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 lipca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu „RODZINA 3+”- w całości , należy uznać za uzasadnione i konieczne.

Stwierdzenie nieważności uchwały, zgodnie z art. 92 ust. 1 ustawy, wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Na niniejsze rozstrzygnięcie nadzorcze służy skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gliwicach, za pośrednictwem Wojewody Śląskiego, w terminie 30 dni licząc od dnia doręczenia rozstrzygnięcia.

Z up. Wojewody Śląskiego

Krzysztof Nowak
Wydział Nadzoru Prawnego - Dyrektor Wydziału
Nadzoru Prawnego

ŚLĄSKI URZĄD WOJEWÓDZKI
W KATOWICACH

Wydział Nadzoru Prawnego
40-032 Katowice, ul. Jagiellońska 25

Katowice, 31 lipca 2019 r.

NPII.4131.1.510.2019

**Zawiadomienie
o wszczęciu postępowania**

Zawiadamia się, że zgodnie z art. 61 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2096 z późn. zm.) w związku z art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 506 ze zm.) zostało wszczęte postępowanie nadzorcze w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Nr VII/139/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 lipca 2019 r. zmieniającej uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu „RODZINA 3+” - w całości, jako niezgodnej z art. 7 Konstytucji RP w związku z art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1832 ze zm.).

Uzasadnienie

Przedmiotową uchwałą Rada Miasta Gliwice dokonała zmiany uchwały Nr XXVI/502/2012 Rady Miejskiej w Gliwicach z dnia 25 października 2012 r. w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu „RODZINA 3+”. Uchwała ta została podjęta w oparciu o przepis art. 7 ust. 1 pkt 16 i art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy o samorządzie gminnym w związku z art. 17 ust. 2 pkt 4 i art. 110 ust. 10 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 1508 z późn. zm.).

Należy zaznaczyć, iż z dniem 1 stycznia 2015 roku weszła w życie ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny, w której przepisem art. 27 ust. 1 ustawodawca przyznał radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa kompetencję do uchwalenia samorządowego programu przyznającego uprawnienia członkom rodzin wielodzietnych. Na mocy nowej ustawy organy stanowiące wprost zostały wyposażone w prawo stanowienia programów wsparcia rodzin wielodzietnych. Tym samym wszelkie działania tych organów w powyższym zakresie od chwili wejścia w życie ustawy, powinny być oparte na nowej podstawie prawnej, zwłaszcza że ta wprowadziła wymogi co do zakresu przedmiotowego nowych regulacji programowych. Skoro zaś ustawa o Karcie Dużej Rodziny nie przewidywała żadnych przepisów przejściowych zachowujących w mocy dotychczas wydane programy, to wszelkie ich zmiany, jako że dokonywane są na podstawie nieaktualnych upoważnień ustawowych, są niedopuszczalne.

W konsekwencji tego należy uznać, że uchwała Nr VII/139/2019 Rady Miasta Gliwice z dnia 11 lipca 2019 r. zmieniająca uchwałę w sprawie wprowadzenia na terenie Miasta Gliwice programu „RODZINA 3+” – jako akt wydany na podstawie nie mających zastosowania w sprawie przepisów ustawy istotnie narusza prawo. Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na

podstawie i w granicach prawa, a niedopuszczalnym w świetle prawa jest podejmowanie działań wobec aktu, na podstawie niewłaściwych przepisów ustawy.

W tej sytuacji jedynym prawidłowym zabiegiem legislacyjnym Rady Miasta Gliwice będzie przyjęcie nowego programu, w oparciu o nową podstawę prawną.

Pozostawienie w obrocie prawnym kwestionowanej uchwały jest niemożliwe również z uwagi na aspekt formalnoprawny. W ocenie organu nadzoru uchwała podjęta na podstawie art. 27 usi. 1 i usi. 2 ustawy o Karcie Dużej Rodziny stanowi akt prawa miejscowego, a zatem podlega rygorom art. 88 Konstytucji RP i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Tymczasem, w przedmiotowej sprawie, Rada nie nadała uchwale charakteru aktu prawa miejscowego. Zgodnie z § 3 uchwały „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”. W związku z powyższym uchwała Rady Miasta Gliwice w sposób rażąco narusza przepisy prawa określające zasady nabywania mocy obowiązującej przez akty prawa miejscowego.

Wszczęcie postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności przedmiotowej uchwały w całości należy więc uznać za uzasadnione i konieczne.

Pouczenie:

Stronie przysługuje prawo złożenia wyjaśnień w sprawie.

Termin na wydanie rozstrzygnięcia nadzorczego upływa z dniem **16 sierpnia 2019 r.**

Z upoważnienia Wojewody Śląskiego

Iwona Andruszkiewicz
Wydział Nadzoru Prawnego - Zastępca Dyrektora
Wydziału Nadzoru Prawnego

Otrzymuje:
Rada Miasta Gliwice